

---

## La posible retirada por la Policía Municipal de Madrid de automóviles que obstaculizan el acceso de los vehículos de emergencia a una zona privada

*Ayuntamiento de Madrid*<sup>1</sup>

En relación con la consulta planteada en torno a la posibilidad de celebrar un convenio con la Mancomunidad de Propietarios de la Ciudad de los Periodistas con el objeto de que la Policía Municipal pueda proceder a la retirada de los vehículos indebidamente estacionados en las calles privadas de la urbanización, cabe exponer cuanto sigue:

### **Antecedentes de hecho**

Para elaborar la presente nota, contamos con la información que se desprende de tres documentos:

PRIMERO.— Una comunicación dirigida por el Director General de Emergencias y Protección Civil del Ayuntamiento de Madrid, de 11 de septiembre de 2006, en la que manifiesta a la Presidenta de la Mancomunidad de Vecinos de la Ciudad de los Periodistas, que, a resultas de una visita de inspección de los Servicios de extinción de incendios municipales, se ha comprobado la habitualidad de estacionamientos que pueden dificultar el paso de vehículos pesados y ambulancias en los viales de acceso a la urbanización y en la fachada de acceso al núm. 173.

SEGUNDO.— Una misiva, fechada el 1 de febrero del año en curso, suscrita por la Presidenta de la citada mancomunidad vecinal, en la que expone haber adoptado las medidas sugeridas por el Director General de Emergencias y Protección Civil mediante la señalización de la prohibición de aparcamiento en determinados lugares, si bien tales medidas —según se afirma— no han resultado del todo eficaces para resolver el

---

1. El autor de este informe es Tomás Navalpotro Ballesteros, Consejero Técnico de la Coordinación General de Seguridad, Área de Gobierno de Seguridad y Movilidad, Ayuntamiento de Madrid.

problema planteado por la indisciplina de quienes aparcen sus vehículos en la zona. A los referidos efectos, solicita del Concejal del Área de Gobierno de Seguridad y Servicios a la Comunidad la firma de un convenio en el que la Policía Municipal asuma la retirada de aquellos vehículos que estén estacionados fuera de las plazas delimitadas para estacionamiento o no estén registrados como propiedad de los vecinos de la urbanización.

TERCERO.— A la precedente comunicación acompaña la representante vecinal copia parcial del acta de la reunión de la Junta de Gobierno de la Urbanización, de 3 de octubre de 2006, en la que, ante la ineficacia de las medidas adoptadas por la Mancomunidad con vistas a resolver los riesgos derivados del indebido estacionamiento, se plantea la posibilidad de acordar un convenio con el Ayuntamiento de Madrid que posibilitara la intervención de la Policía Municipal y del servicio de la grúa para retirar aquellos vehículos estacionados de forma que supongan un peligro a la seguridad.

### Consideraciones jurídicas

#### I

Es cuestión largamente debatida la concerniente a la posibilidad de que, en un Municipio, puedan existir calles privadas. Al respecto, no puede decirse que la jurisprudencia haya sido uniforme, sino que en la misma se han producido precedentes, no sólo dispares, sino contradictorios. De las diversas hipótesis jurisprudenciales, descartaremos el análisis de la que, con base en la integración de las calles en el dominio público a tenor del Código Civil, considera todas de titularidad administrativa, pues de los antecedentes remitidos resulta la consideración del carácter privado de las calles sobre cuyo estacionamiento ha de tratar el presente informe. Así se deduce del hecho de que el Ayuntamiento de Madrid, por medio de la Junta de Distrito correspondiente, deje en manos de la Mancomunidad «Ciudad de los Periodistas», la facultad de regular el estacionamiento en los terrenos incluidos en la misma.

Por tanto, nos interesa resaltar aquella otra corriente jurisprudencial, expresada en diversas Sentencias del Tribunal Supremo, que, no obstante afirmar la posibilidad de que en un Municipio existan calles de titularidad privada, reconoce el poder de los Ayuntamientos correspondientes para ejercer potestades administrativas sobre aquéllas, sobre la base, no tanto de la titularidad de la vía, sino de la función social de la propiedad. De esta forma, el concepto de vías urbanas, espacio sobre el que se ejercen las potestades municipales sobre la ordenación, señalización y dirección del tráfico a tenor del artículo 2 LTSV-, habría de ser entendido en sentido amplio, englobando tanto las calles públicas como las privadas, siempre que estén afectas a un uso general. Como manifestación de dicha corriente jurisprudencial, pueden citarse las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1981, que permite rotular una calle privada como de uso público, y de 7 de junio y 27

de diciembre de 1982, que reconocen a las respectivas Entidades Locales la posibilidad de regular el tráfico en vías de dominio particular.

Ahora bien, como ya hemos apuntado, las mencionadas sentencias se refieren a vías de uso general, y de ahí la invocación del interés social como razón justificativa del ejercicio de potestades públicas sobre las mismas, no obstante su titularidad privada. Así, en la jurisprudencia menor, la Audiencia Territorial de Sevilla, en Sentencia de 6 de mayo de 1988, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 1989, reconoció la *«competencia municipal de ordenación del tráfico de personas y vehículos en la vía urbana, bien sea esta pública o privada, puesto que el uso será siempre público y, por tanto, responsabilidad municipal (...)»*, añadiendo que *«las medidas que se impugnan se adoptan dentro de un proceso de ordenación del tráfico y están encaminadas a esa exclusiva finalidad, sin que exista en esos actos desconocimiento de derecho de propiedad alguno para el recurrente»* y que, aun *«admitiendo a efectos dialécticos una hipotética propiedad privada de los terrenos aledaños a la industria del recurrente, esa circunstancia tampoco impediría a la Corporación ordenar el tráfico por ellos de personas y vehículos dado que son terrenos objeto de uso público»*.

Sin embargo, con respecto a aquellas vías que, siendo privadas, dan servicio exclusivamente a determinado edificio o bloque, no sólo la jurisprudencia, sino la Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres del Ayuntamiento de Madrid, aprobada por Acuerdo del Pleno de 29 de junio de 1984, permite la regulación de su estacionamiento por sus titulares o la entidad que los agrupe. Así, la Ordenanza, tras remitir al Plan General la determinación inicial del carácter público o privado de las vías, subsidiariamente condiciona su naturaleza a su función, considerando públicas aquellas vías que sirvan de paso general al tráfico rodado no estando destinadas exclusivamente al acceso a bloques o a la dotación de aparcamientos para los mismos, las que den acceso a parques, zonas deportivas, equipamientos o cualquier servicio público administrativo, y las que sirvan de interconexión entre zonas, polígonos o sectores continuos (art. 2). A contrario, se considerarán de dominio privado, amén de las así reconocidas por el planeamiento general, *«los fondos de saco para el acceso a bloques interiores de una manzana o a parcelas unifamiliares o multifamiliares de propiedad privada, siempre que los mismos cumplan los requisitos establecidos en las vigentes Ordenanzas Municipales sobre uso del suelo y Edificación»*. Asimismo, sigue diciendo la Ordenanza, *«con carácter excepcional podrán considerarse como vías privadas calles no en fondo de saco cuando sus características y diseño, capacidad y regulación de tráfico, no permite su utilización como itinerario alternativo de la vía pública a la que tengan entrada y salida»*—art. 3.b)—.

En el caso objeto de examen, hemos de considerar que, bien nos encontramos ante vías catalogadas como privadas por el Plan General, bien concurre en ella cualquiera de las otras circunstancias que, a tenor de las precitadas disposiciones de la Ordenanza Municipal sobre espacios libres, motivan que el Ayuntamiento de Madrid las considere de titularidad privada, confiando a sus titulares la ordenación del tráfico y estacionamiento en las mismas. No obstante, era importante dejar constancia de esta diferen-

ciación, para que se pueda comprender mejor lo que a continuación hemos de exponer.

## II

A tenor de los antecedentes que se nos han remitido, la ordenación del estacionamiento en la Ciudad de los Periodistas, o al menos en aquella parte de la misma en que se producen los estacionamientos que, por impedir el acceso de los vehículos de emergencia a determinados edificios, motivan la solicitud de colaboración con la Policía Municipal formulada por la Presidenta de su Mancomunidad, es dejada por el Ayuntamiento de Madrid a la libre disposición de los vecinos. Sólo así se entiende que la Junta de Distrito dejara en manos de la Mancomunidad el prohibir el estacionamiento en determinados lugares, disponiendo la señalización correspondiente; ello supone, sin duda, que la Administración no se cree en condiciones de ejercer sus facultades ordenadoras del tráfico en aquella zona.

Al respecto, no cabe duda del deber de regular el estacionamiento respetando la posibilidad de acceso de los vehículos de servicio municipal, tal como recuerda el artículo 10 de la Ordenanza Municipal sobre Uso y Conservación de Espacios Libres, al reseñar que *«los viales de dominio y uso privado deberán ajustarse en cuanto a su diseño y características a los siguientes criterios: a) La disposición, diseño y dimensiones del viario privado deberá permitir en todo momento el tránsito por el mismo de los vehículos municipales de recogida de basuras, servicio de bomberos, ambulancias, etc. (...)»*.

De este modo, la regulación del estacionamiento en la Ciudad de los Periodistas, o al menos en la parte de dicha urbanización que nos interesa, se ha confiado a la libre disposición de sus propietarios, por medio del órgano de gobierno que rija sus destinos. Hemos llegado de esta manera a la consideración sobre si el Ayuntamiento de Madrid, por medio de su Policía Municipal, podría retirar vehículos en aquélla, no obstante estar sujeta la ordenación del estacionamiento a la iniciativa y disposición privadas.

Para responder a dicha cuestión, conviene adentrarse en los aspectos esenciales de la retirada. Es ésta, como sabemos, un acto de coacción por parte de la Administración, que, sin demasiado acierto, el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, denomina *medida cautelar* (cuando, en realidad, no tiene la finalidad instrumental propia de aquélla, al no adoptarse en el marco de un procedimiento principal).

La retirada de un vehículo, tal como ha sido concebida por nuestra legislación, tiene por objeto restituir el orden jurídico perturbado, reponiendo la situación alterada a su estado anterior para garantizar el interés público. Entenderemos, a dichos efectos, que se altera el orden, a decir de la doctrina, cuando los elementos que intervienen en la circulación vial estén dispuestos de tal forma que no respeten las normas que tratan de ordenar y disciplinar dicho fenómeno.

Sobre la base de lo anterior, formularemos así la cuestión fundamental para resolver la duda que plantea el presente informe: ¿Se altera el orden cuándo se incumplen las disposiciones privadas sobre estacionamiento?

La primitiva comunicación del Director General de Emergencias y Protección Civil a la Mancomunidad centraba su interés, desde la perspectiva propia de la extinción de incendios, en aquellas plazas de aparcamiento en que el estacionamiento de vehículos puede impedir el acceso a determinados edificios de los vehículos de emergencia. Sin embargo, la petición de colaboración formulada por la Presidenta de la Mancomunidad al Concejal de Seguridad y Servicios a la Comunidad va más allá: se refiere, en general, a la retirada por la Policía Municipal de todos aquellos vehículos que aparquen en las calles privadas de la Ciudad de los Periodistas sin pertenecer a vecinos de ésta o que estén estacionados fuera de las plazas delimitadas para el estacionamiento.

La solicitud, así planteada, no parece deba estimarse. Volviendo a la pregunta que nos hacíamos, sólo remotamente se podría considerar infringido en estos casos el orden jurídico establecido sobre la circulación, en tanto en cuanto se confía a determinados sujetos privados la facultad de regular el estacionamiento en zonas de titularidad particular. Sin embargo, la retirada por la Policía Municipal de los vehículos mal estacionados, formulada en general, chocaría con el carácter restrictivo y excepcional que tiene dicha medida: sólo cuando no sea posible restaurar el orden jurídico alterado a su través, podrá hacerse uso de semejante coacción, a tenor de los principios de *favor libertatis* y de proporcionalidad.

En otras palabras, el estacionamiento indebido, desde la perspectiva municipal, debería venir dado por la ubicación de los vehículos en contra de la señalización establecida por la autoridad municipal. En nuestro caso, sin embargo, no existe señalización pública que establezca la viabilidad o prohibición del estacionamiento estableciendo un mandato general de aplicación a los ciudadanos, sino que la regulación del estacionamiento procede de una entidad privada. Desde este punto de vista, no existen términos hábiles para ordenar la retirada en cualquier caso en que un vehículo estacione en la Ciudad de los Periodistas sin pertenecer a un residente en la misma o en que un vecino debidamente autorizado para el estacionamiento en la misma, aparque, por cualquier causa, en forma inadecuada (por ejemplo, en lugar no autorizado, invadiendo la calzada o un paso de peatones...).

Al tratarse de un sector de la realidad dominado por el principio de autocomposición, debe ser el mismo principio el que rija las consecuencias del incumplimiento de las normas establecidas por la Mancomunidad. En otras palabras, es ésta la que debe resolver los problemas que puedan plantear el incumplimiento de las reglas de convivencia que impone, particularmente mediante la previsión de sanciones a los vecinos infractores de las normas establecidas por aquélla. En cuanto a las personas que, sin ser vecinos, aparquen en la Urbanización, habrá de reaccionar frente a ellos, igualmente, mediante los mecanismos de corrección utilizables entre particulares. En este sentido,

parece que la propia Mancomunidad está dispuesta a afrontar la vigilancia de sus vías privadas, toda vez que, en el acta de la reunión de la Junta de Gobierno de 23 de octubre de 2006 se recoge la decisión de establecer un sistema de control del acceso a la urbanización mediante cámaras de lectura automatizada de matrículas.

Ha de contemplarse, asimismo, que la retirada de un vehículo por una grúa municipal —o de una empresa contratada por la Administración, que a los efectos tanto da— tiene su base en una orden de un agente de la autoridad, sin la cual constituiría sencillamente una vía de hecho. Y que la Policía Municipal tiene por objeto la tutela del orden jurídico público. En este sentido, puede decirse que la retirada, cuando tenga como origen una infracción de las normas de estacionamiento, se halla entremedias de las facultades policiales de ordenación del tráfico y de policía administrativa, competencia esta última relacionada exclusivamente con la vigilancia y control del cumplimiento de normas jurídico-públicas, y no de reglas fijadas por los particulares.

Por el contrario, la actuación de la Policía Municipal ante los conflictos privados —que no lesionen intereses públicos de orden superior—, tiene una finalidad principalmente conciliadora, desarrollándose sólo a instancia de parte, según se deduce del artículo 53.1.i) de la Ley Orgánica 2/1983, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece las competencias de los Cuerpos de Policía Local para «*cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello*». Parece claro que *cooperar* no es resolver, ni tan siquiera denunciar, y que, en todo caso, la actuación de la Policía Municipal quedaría a expensas de su previa apelación, en el bien entendido sentido de que se trataría de ejercer, simplemente, una función de mediación.

### III

Supuesto distinto al analizado hasta ahora, relacionado en general con el estacionamiento en vías privadas en contra de los dictados impuestos por sus titulares, es el de los automóviles situados, siquiera sea en calles privadas, taponando o impidiendo el acceso de los vehículos de emergencia. En este caso, a diferencia del anterior, en que simplemente se producía la afeción de un interés particular, el estacionamiento contrario a los dictados de la Mancomunidad pondría en juego intereses de orden público, al producir una situación de peligro general, contraria a una norma administrativa. En este sentido, conviene tomar en consideración el artículo 12 de la ya citada Ordenanza sobre Uso y Conservación de Espacios Libres del Ayuntamiento de Madrid, que, tras permitir a las Comunidades de Propietarios regular el uso de la red viaria privada, les impide establecer ningún elemento de cierre, valla, cadena o similar, que limite temporal o permanentemente el libre acceso a los servicios públicos tales como recogida de basuras, bomberos, ambulancias, etc., o, en caso de instalarlo, les obliga a disponer de un conserje o guarda permanente.

Por esta razón, la intervención coactiva de la Policía Municipal podría quedar amparada, en principio y a pesar de la titularidad privada de las vías, en el carácter público

de las normas que rigen los accesos destinados al paso de vehículos de emergencia y en la protección del interés general, lo que justificaría la existencia de cierto control y vigilancia de su cumplimiento por parte de la Administración. En este sentido, el propio artículo 15 de la Ordenanza sobre Espacios Libres, que, tras confiar a los Propietarios o sus Comunidades la conservación y el mantenimiento de los espacios libres privados, reserva a la Corporación Municipal, en todo caso, el ejercicio de la oportuna labor de vigilancia para garantizar que los mismos guarden las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, a cuyo efecto, los propietarios o Comunidades de Propietarios deberán facilitar el libre acceso a los mismos de la Policía Municipal o vigilantes que el Ayuntamiento designe, a través de las Juntas Municipales de Distrito. Esta previsión, aun no referida específicamente a la cuestión del estacionamiento, sí puede entenderse aplicable al supuesto que examinamos, toda vez que la garantía del acceso de los vehículos de emergencia es, sin duda, una cuestión de seguridad, entendida esta última en sentido amplio como situación en que los derechos y libertades de los ciudadanos quedan garantizados.

#### IV

Queda por examinar si alguno de los motivos contemplados como justificativos de la retirada de vehículos por los agentes de la autoridad en la normativa de tráfico permitiría amparar el dictado de tal medida de coacción en el supuesto examinado.

En la Ordenanza de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid hay dos supuestos que, *prima facie*, podrían relacionarse con la hipótesis objeto de examen. El primero es el previsto en su artículo 91.1, en correspondencia con el 71.1.a) de la Ley de Tráfico, al permitir la retirada de aquellos vehículos que *constituyan peligro o causen graves perturbaciones a la circulación o al funcionamiento de algún servicio público*. Se entenderá que concurre dicha circunstancia en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 92 de la Ordenanza, que por economía omitimos relacionar. La jurisprudencia ha aplicado la referencia a la obstaculización de servicios públicos, verbigracia, en relación con estacionamientos en carriles bus, paradas de autotaxi o zonas reservadas a ambulancias.

El segundo es el contemplado en el artículo 91.9, en referencia a los vehículos estacionados *impidiendo u obstaculizando la realización de un servicio público de carácter urgente como extinción de incendios, salvamentos, etcétera*. Por razones de especialidad, consideramos de preferente aplicación este segundo supuesto. A la hora de interpretarlo, la duda se centra en discernir si, para poder retirar el vehículo, ha de exigirse que la obstaculización de la realización del servicio público sea efectiva, esto es, en el momento en que se esté realizando el servicio (por ejemplo, cuando se ha producido el incendio o el detrimento de la salud humana que provoca la intervención de los servicios sanitarios).

Para resolver la cuestión, conviene acudir al principio de interpretación teleológica de las normas, esto es, en mérito a su espíritu y finalidad. Y bien puede decirse que la

finalidad de la norma no consiste en facilitar el paso de los vehículos de emergencia porque sí, sino con el objeto de que puedan actuar con eficacia y celeridad, sofocando la situación de socorro que eventualmente se produzca. Y dicho cometido quedaría seriamente en entredicho si, producida una situación de urgencia, hubiera de esperarse a que, personado el vehículo de bomberos o la ambulancia, fuera avisada la Policía Municipal para que ésta comprobara la situación y diera a su vez traslado a la grúa municipal... En definitiva, la garantía del interés social predominante en este supuesto de retirada sólo se produce si en todo momento, y con finalidad preventiva, está expedito el paso a los vehículos de emergencia.

Se podrá discutir si aparcar un vehículo en contra de las disposiciones de una entidad privada constituye una infracción de la normativa —pública— de tráfico. Sin embargo, esta consideración, aun dándose por válida, no impediría acordar la retirada, pues es ésta una medida coactiva independiente de la existencia o ausencia de una infracción. Su finalidad, como hemos visto, consiste en la protección inmediata del orden jurídico alterado, dictándose al margen y con entera independencia de un procedimiento sancionador. Es más, existen casos en que la Ley permite claramente a los agentes de la autoridad ordenar la retirada de un vehículo no obstante no cometerse infracción alguna; caso paradigmático es el del vehículo que perturba la circulación por haberse averiado o accidentado —art. 91.2 de la Ordenanza Municipal de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid—.

No obstante, ha de advertirse a la autoridad peticionaria del presente informe, que, en contra de lo que se acaba de indicar, podría invocarse por los particulares afectados, esto es, por los titulares de los vehículos retirados, que los artículos 7.c) y 38.4 LTSV instituyen la competencia municipal para retirar vehículos en las vías urbanas (por tales, la jurisprudencia entiende normalmente las vías públicas o las privadas de uso público, no siendo este último nuestro caso), siendo todavía más claro al respecto el artículo 91 de la Ordenanza de Movilidad, al permitir a los agentes de la Policía Municipal y de Movilidad la retirada de los vehículos estacionados conforme a alguno de los supuestos previstos en el mismo precepto, en la *vía pública*. Esta tesis podría ser aceptada por los Tribunales sobre la base de la interpretación restrictiva que, por afectar a la libertad y a la propiedad, ha de predicarse de los supuestos de retirada de vehículos, y en atención al propio carácter privado de las vías. Sobre esto último, fuera de los casos en que la jurisprudencia permite el ejercicio de potestades públicas sobre calles privadas sobre la base de su uso general, a la hora de elaborar el presente informe no se han encontrado precedentes en la jurisprudencia que permitan sustanciar la cuestión. Ésta se planteó, en términos de reclamación de responsabilidad patrimonial por indebida retirada de un autobús situado en un pinar privado, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, en el recurso 39/2001. Sin embargo, la Sentencia, de 10 de mayo de 2002, declina entrar a considerar tal aspecto, al estimar no acreditada la existencia de un perjuicio patrimonial, pero no tanto porque la actuación de la Policía Municipal no lo



produjese sino por la falta de probanza de la tenencia de un valor, siquiera venal, del bien.

## V

Sobre la base de lo hasta ahora dicho, y prescindiendo, por su improbabilidad, de la hipótesis de cesión de las vías por parte de la Mancomunidad al Ayuntamiento de Madrid, lo que justificaría claramente la intervención administrativa sobre las mismas, un eventual convenio administrativo debería excluir en todo caso la retirada en cualquier caso de los vehículos ajenos a la urbanización o estacionados en contra de su normativa interna. Sólo podría plantearse la retirada de los vehículos situados impidiendo el paso de los de emergencia, si bien que el ejercicio de potestades administrativas o los supuestos en que éstas habrán ser ejercidas no deberían ser objeto de pacto, ya que es una cuestión que ha de derivarse directamente del Ordenamiento Jurídico.

Se trataría, más bien, de estipular la forma en que se produciría la colaboración privada en el ejercicio de funciones públicas, pudiendo recaer, entre otros aspectos que se nos podrían ocurrir, sobre:

- a) El compromiso de la Mancomunidad de la «Ciudad de los Periodistas» de señalar las zonas de respeto obligatorio para el paso de los vehículos de emergencia.
- b) La colocación de carteles que avisaran de la obstaculización del acceso de los vehículos de emergencia que supondría aparcar en determinado lugar, así como de la posibilidad de dar aviso a la Policía Municipal en caso de incumplimiento.
- c) El establecimiento y aplicación de una normativa interna que conminase a los propietarios al respeto de dichas zonas, estableciendo las sanciones correspondientes, de forma que se garantice la actuación en todo caso como última instancia de la Policía Municipal.
- d) La autorización a la Policía Municipal y a la grúa municipal para que acceda a la zona a los efectos de la retirada de vehículos, en su caso.
- e) La posibilidad de acudir a la Policía Municipal, en función simplemente mediadora y en ningún caso coactiva, para resolver las disputas derivadas del estacionamiento en la zona privada de vehículos ajenos a los propietarios.
- f) La fijación de un contacto (número de teléfono o Unidad policial, por ejemplo) en que la Mancomunidad pudiera instrumentar dicha colaboración.

Es de esperar, no obstante, que la sola personación de la Policía Municipal en la zona a requerimiento de la Mancomunidad, produjera los efectos preventivos anejos a toda intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

